

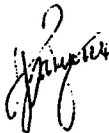
0-755050

*На правах рукописи*

**БАНЫХ ГАЛИНА АЛЕКСЕЕВНА**

**УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АНОМАЛИИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ:  
ОПЫТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА**

Специальность 22.00.08 – социология управления



**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук**

**Екатеринбург**

**2006**

020227

Работа выполнена на кафедре социологии и управления общественными отношениями Уральской академии государственной службы.

- Научный руководитель - кандидат социологических наук, доцент  
Т.Е. Зерчанинова
- Официальные оппоненты - доктор философских наук, профессор  
Е.С. Барзгова
- доктор социологических наук, доцент  
В.В. Уфимцев
- Ведущая организация - Тюменский государственный университет

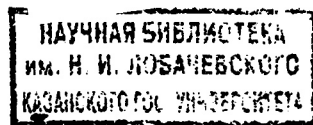
Защита состоится «10» марта 2006г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.009.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора социологических наук в Уральской академии государственной службы (620219, ГСП, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, зал Ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Уральской академии государственной службы.

Автореферат разослан «8» февраля 2006 г.



Ученый секретарь диссертационного совета, кандидат социологических наук, доцент



32

Т.Е. ЗЕРЧАНИНОВА

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Последние 15 лет система государственного управления в России находится в состоянии перманентного реформирования, что сказывается на качественных характеристиках социальной системы общества. В качестве основных симптомов трансформации существующих социальных норм выступает неэффективность проводимых реформ, социальная напряженность и конфликтность, рост недоверия к властным институтам, что приводит к резкому увеличению девиантности.

На пороге смены тысячелетия происходит как количественное увеличение задач государственного управления, так и их качественное усложнение. Государственное управление в России в условиях становления нового правового демократического социального государства находится в стадии поиска и апробирования новых форм и методов. От формирования отлаженной и эффективной системы государственной службы как составной части социальной системы общества в значительной степени зависит и модернизация самого общества в целом. Тем не менее, приходится констатировать отставание модернизации именно государственной гражданской службы, именно системы исполнительной власти по сравнению с темпами и качественными изменениями во всех других сферах общественной жизни нашего общества.

Признание необходимости изменений связано, прежде всего, с глубоким и беспрецедентным управленческим кризисом, основанным на аномальных явлениях в системе государственной службы. В литературе чаще всего называются такие управленческие аномалии в государственной гражданской службе как бюрократизм, коррупция, информационная закрытость, отчужденность власти, карьеризм и т.д. Возникновение этих аномалий обусловлено рядом противоречий, главным среди которых является противоречие между современной доминирующей нормативной системой государственного управления и доминирующей нормативной системой российского общества, реформы выступают как нормативные проекты, а отношение к нормативности в целом в обществе и в среде государственной службы зачастую негативное. Наличие аномалий и высокая степень их распространенности мешают системе государственной гражданской службы нормально функционировать, решать сложные задачи, стоящие перед ней, что сказывается на состоянии общества в целом. Все вышесказанное вызывает особый интерес к социологическому изучению управленческих аномалий в государственной службе.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Отдельные аспекты заявленной темы рассматривались в рамках различных научных направлений. Современные теории государственного управления обязаны своим появлением методологическим посылкам, сформулированным практически одновре-

менно американской школой государственного управления (В. Вильсон, Ф. Гуднау) и немецким социологом М. Вебером. Яркими представителями теории государственного администрирования первой половины XX века являются А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Вулси.

В применении теории систем к государственному управлению особая заслуга принадлежит Т. Парсонсу, Р. Мертону, Г. Алмонду, А. Богданову, Н. Луману. Функциональный подход к развитию государственных учреждений содержится в концепциях Л. Гьюлика, Д. Урвика, К. Мейера.

Среди современных ученых, исследующих проблемы теории и практики государственного управления, на труды которых мы опирались при анализе проблемы, можно выделить следующих: А. Радченко, И. Ансофф, И. Пригожин, О. Рой, В. Костин, А. Игнатьева, М. Максимцов, В. Козбаненко, К. Варламов.

Особенности бюрократии как особого слоя профессионалов, исполняющих административные функции государственного управления затрагивались многими теоретиками социологии управления: М. Вебер, Д. Белл, М. Крозье, С. Хантингтон, Э. Тоффлер, Д. Битэм, А. Гоулднер и др.

Социальные, правовые, организационные и духовно-нравственные основы государственной службы изучали: Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, А.А. Беляев, В.Д. Граждан, Н.И. Загладин, Г.П. Зинченко, В.С. Карпичев, Е.М. Бабосов, В.А. Мальцев, В.С. Нечипоренко, Д.М. Овсянко, Б.Т. Пономаренко, В.Л. Романов, В.М. Соколов, В.Ш. Шайхатдинов, Е.И. Горбатов, Ю.Н. Стариков.

Теоретическим разработкам в области общей социологии, социологии управления и социологии государственной службы были посвящены работы Ю.П. Аверина, К.И. Варламова, И.М. Слепенкова, Ж.Т. Тощенко о кадрах как элементе системы социального управления; А.Н. Елсукова, А.И. Кравченко, Э.В. Тадевосяна, С.С. Фролова, Г.Е. Зборовского, Г.В. Осипова об обществе как целостной системе, социальных общностях, группах, классах, слоях, категориях, организациях и процессах; Б.В. Лытова, Е.В. Охотского, В.Г. Смолькова, А.В. Оболенского о природе, сущности и особенностях государственной службы как социального института; В.Э. Бойкова, Г.П. Зинченко о характеристиках государственных служащих как особой социально-профессиональной группы и их роли в управлении различными аспектами общественной жизни; М.Н. Афанасьева о патронажно-клиентарных социальных отношениях, В.А. Лоскутова о развитии коррупции в России, В.В. Скоробогачко о природе властных отношений, коррупции в органах власти.

Социальные проблемы функционирования государственной службы в регионах изучали: Г.П. Зинченко, Н.М. Байков, А.А. Хохлов, Е.В. Охотский, В.Г. Игнатов, Т.В. Игнатова, В.И. Бутов, Ж.И. Овсепян, А.В. Понеделков, Ю.М. Прусаков, Л.П. Хоперская, В.Г. Попов, Т.Е. Зерчанинова, А.Н. Митин, В.Б. Слатинов, Ю.С. Васю-



тин, А.В. Новокрещенов, Л.К. Аверченко, С.Ю. Наумов, Б.И. Шумратов, В.П. Лаврентьев, А.П. Альгин, Е.А. Китин, М.А. Кашина, В.Б. Житенев.

Многих теоретиков социологии управления волновала проблема нормативности, нормального функционирования общественного организма и причин отклонения от принятых в обществе норм. При этом наибольшее значение, как нам представляется, эта проблема получила свое развитие в концепциях К. Маркса, Э. Дюркгейма, У. Томаса, Ф. Знанецкого, Р. Мертона, Т. Парсонса, Р. Дубина, Р. Маккайвера, Д. Рисмена, Л. Сроула, Э. Фромма и др. В рамках различных парадигм и теоретико-методологических подходов ими рассматривались аномальные явления, процессы, функции, состояния отдельных индивидов, социальных групп, организаций, социальных институтов и систем.

Исследования в области криминологии и девиантологии также способствовали научному осмыслению заявленной проблемы (Ч. Ломброзо, У. Шелдон, И. Гоффман, А. Габiani, Я. Гилинский, А. Гришко, Ш. Джаманбалаева, Л. Журавлева, Т. Иванова, Ю. Иконникова, И. Кириллов, В. Бачинин и др.).

Патологии в организациях изучает А.И. Пригожин; функциональность и дисфункциональность хозяйственных систем – О.С. Сухарев; вопросы организационных изменений – Н.Н. Федорова; дисфункции в государственной службе – Г.П. Зинченко, проблему социальных регуляторов поведения государственных служащих – Н.Л.Захаров.

Теория социальной самоорганизации (синергетики) как концентрированное междисциплинарное выражение постнеклассической науки нашла отражение в работах И.А. Пригожина (термодинамика неравновесных процессов и теория диссипативных структур), Г. Хакена (синергетика), У. Матураны, Ф.Варелы (аутопойезис), Э. Лоренца («странный аттрактор», теория динамического хаоса).

В последние годы вопросам синергетики и анализу возможностей ее приложения в сфере социогуманитарного знания были посвящены работы В.Г.Буданова, Г.Г.Малинецкого, С.П.Капицы, Д.И.Трубецкова, И.С.Добронравовой, В.Э.Войцеховича, Д.С.Чернавского, В.С.Егорова, А.П.Назаретяна, Я.И.Свирского, В.В.Тарасенко, Е.Н.Князевой, В.П.Бранского, Р.Г.Баранцева, М.А.Басина, С.В.Харитоновой, Ю.К.Крылова, Г.И.Рузавина, В.А.Шупера и др. Концепцию «несилового» влияния как новую парадигму социального управления развивали К.Х.Делокаров, В.С. Егоров, Д.Г. Жовтун, В.С. Капустин, В.Л. Романов, А.Д. Урсул, Ю.В. Яковец, Г.А. Аванесова, В.И. Аршинов, В.В. Василькова, Е.Н. Князева, С.П. Курдюмов, Г.Г. Малинецкий, А.В. Новокрещенов и др.

Таким образом, проблемы состояния системы государственной службы, адекватности социальных норм, девиации, проблемы дезорганизации в управлении, кризиса государственной службы получили определенное освещение в ра-

ботах исследователей, однако практически неизученными остаются управленческие аномалии в государственной гражданской службе, их природа и виды. Необходимо определение их сущности, их влияния на социальную систему, а также предложение мер по их регулированию.

**Цель** диссертационного исследования – теоретико-методологическая разработка и эмпирическое исследование сущности, причин, количественных и качественных характеристик, а также способов регулирования управленческих аномалий в государственной гражданской службе.

**Задачи** исследования:

1. Характеристика основных теоретико-методологических подходов к исследованию государственной гражданской службы в рамках социологии управления.
2. Описание существующих методологических подходов к изучению аномалий в социальных системах и анализ сущности управленческих аномалий в государственной гражданской службе с точки зрения синергетического подхода.
3. Анализ факторов (внешних и внутренних по отношению к государственной службе), оказывающих влияние на управленческие аномалии в системе государственной гражданской службы.
4. Характеристика основных видов управленческих аномалий в государственной гражданской службе РФ.
5. На основе материалов прикладных социологических исследований выявление степени распространенности различных видов управленческих аномалий.
6. Построение типологий государственных служащих, позволяющих выявить склонность государственных служащих к аномальному поведению.
7. На основе системы эмпирических показателей выявление степени распространенности типов государственных служащих, склонных к аномальному поведению.
8. Разработка рекомендаций по оптимизации реформы государственной службы на основе регулирования поведения выявленных типов государственных служащих с учетом дифференцированного подхода.

**Объектом исследования** является современная российская государственная гражданская служба как социальная система, а **предметом** – управленческие аномалии в государственной гражданской службе.

**Теоретико-методологическая база.** Для анализа управленческих аномалий в государственной службе используется синергетический подход. Концепция социальной самоорганизации позволяет рассматривать государственную гражданскую службу как открытую нелинейную неравновесную социальную систему, которой присущи аномалии на всех этапах ее развития. Методология нашего исследования базируется на работах таких специалистов в области синергетики, как: Г. Хакен, И. Стенгерс, И.А. Пригожин, У. Матурана, Ф. Варела,

В.В. Василькова, А.В. Новокрещенов, Е.Н. Князева, С.П. Курдюмов, В.Е. Хиценко, В.Л. Романов, В.А. Шевлоков, Г.А.Малинецкий, В.И. Аршинов.

В рамках диссертационного исследования синергетический подход рассматривается как продолжение системного, получившего широкое распространение в социологии управления. Теоретическими основами исследования стали идеи представителей системного подхода в управлении: А.А. Богданова, В.Г. Афанасьева, Д. Истона, Р. Мертона, Г.В. Атаманчука, Г. Алмонда, Т. Парсонса и др.

В качестве основной специальной теории выступила социология государственной службы, развиваемая в работах Г.П. Зинченко, В.Э. Бойкова, Н.М. Байкова, Ж.Т. Тощенко, О.А. Митрошенкова, В.Д. Граждана, А.А. Хохлова, А.И. Кравченко, Н.Л. Захарова, В.Л. Романова.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования составили:**

Прикладное социологическое исследование, проведенное лично автором:

1. «Управленческие аномалии в государственной гражданской службе» (ноябрь 2005). Опрошено 384 государственных служащих исполнительных органов государственной власти Свердловской области. Выборка гнездовая.

Социологические исследования, проведенные при участии автора (сбор информации, обработка данных, написание аналитического отчета):

2. «Маркетинговая стратегия кадровой политики в органах исполнительной власти Свердловской области» (декабрь 2003). Опрошено 350 государственных служащих исполнительных органов государственной власти Свердловской области. Выборка квотная.

Социологические исследования, проведенные социологическим центром РАГС при участии автора (сбор информации в Свердловской области и ее обработка):

3. «Государственная служба: взгляд изнутри» (декабрь 2002). Опрошено 340 государственных служащих органов исполнительной власти ХМАО.

4. «Государственная служба и гражданское общество в условиях проведения административной и судебно-правовой реформ» (октябрь 2003 г.). Опрошены 200 экспертов и 1500 человек, репрезентирующих территориальное размещение населения, соотношение жителей разных типов поселений, социально-профессиональные и демографические группы людей в возрасте 18 лет и старше.

5. «Кадровый потенциал органов государственной власти» (ноябрь 2004 г.). Опрошены 147 экспертов и 1076 работников федеральных органов исполнительной власти на федеральном уровне, федеральных органов исполнительной власти на территориальном уровне, а также органов исполнительной власти субъектов РФ, замещающие руководящие должности.

6. Мониторинг «Народ и власть», проводимый в 24-25 субъектах РФ по многоступенчатой квотной выборке с вероятностным отбором респондентов на завершающем этапе ее реализации. Объем выборки - от 2000 до 2400 человек, ре-

презентирующих соотношение жителей разных территорий и типов поселений, а также их социально-демографический состав.

7. «Духовная культура населения» (март 2005). Опрошены 2240 человек в возрасте от 18 лет и старше по общероссийской репрезентативной выборке.

8. «Открытость власти» (ноябрь 2005). Опрошены 2012 человек в возрасте от 18 лет и старше по общероссийской репрезентативной выборке и 203 эксперта.

Социологические исследования, проведенные социологическим центром РАГС и фондом ИНДЕМ, использованные для вторичного анализа:

9. «Ценностные ориентации населения России как фактор консолидации общества» (декабрь 2001). Опрошены 2400 человек в возрасте 18 лет и старше по общероссийской репрезентативной выборке.

10. «Политическая культура населения: состояние и влияние на политические процессы» (май 2002). Опрошены 2000 человек в возрасте от 18 лет и старше по общероссийской репрезентативной выборке.

11. «Правовая культура населения Российской Федерации: состояние и тенденции формирования» (октябрь 2002). Опрошены 1930 человек в возрасте 18 лет и старше по репрезентативной общероссийской выборке.

12. «Социальная справедливость» (ноябрь-декабрь 2003). Опрошены 2404 человек в возрасте от 18 лет и старше по общероссийской репрезентативной выборке и 251 эксперт.

13. «Диагностика российской коррупции: социологический анализ» (весна 2001 и весна 2005 гг.). Размер выборки составил: в 2001 году – 2000 респондентов, в 2005 году – 3000 респондентов. Репрезентативная всероссийская многоступенчатая территориальная стратифицированная случайная выборка.

Методы сбора информации: социологический опрос, анализ документов. Существенный объем источников составили нормативно-правовые акты, документы и информационные материалы, используемые органами государственной власти в своей деятельности. Важно отметить, что в основных тенденциях результаты проведенного автором исследования и данные общероссийских опросов существенно не расходятся. Поэтому эмпирическая база позволяет сделать глубокие теоретические обобщения относительно содержания управленческих аномалий в государственной гражданской службе РФ.

**Научная новизна диссертационной работы** состоит в следующем:

1. Дано авторское определение понятия «управленческая аномалия в государственной гражданской службе» - свойство государственной гражданской службы как подсистемы государственного управления отклоняться от параметров порядка, связанное с рассогласованностью норм социума, государственной службы и государственных служащих. Высокая степень распространенности управлен-

ческих аномалий в государственной гражданской службе приводит к неустойчивости общества.

2. На основе данных ряда эмпирических исследований определена степень распространенности управленческих аномалий в государственной гражданской службе в современной России: высокой степенью распространенности отличаются такие аномалии, как недостижение государственной службой своей цели по обеспечению нормальной жизнедеятельности общества; отчужденность власти от населения (рассогласованность взаимодействия социума и государства); рассогласованность нормативных систем общества и государственной службы; карьеризм; бюрократизм; волокита; имитация бурной деятельности; конформистское поведение; коллективизм; отсутствие инициативы; nepотизм/протекционизм; информационная закрытость государственной службы; а низкой степенью распространенности - педантичность в исполнении обязанностей (чрезмерный ритуализм); пассивность.

3. Типология способов адаптации Р.Мертонa применена к исследованию установок и поведения государственных служащих. На основе системы эмпирических показателей, разработанных автором, в процессе эмпирического исследования, проведенного в Свердловской области, были выделены пять типов государственных служащих и определена степень их распространенности: инноватор – 5%, конформист – 62%, мятежник – 6%, ретритист – 2% и ритуалист – 25%.

4. Разработана авторская типология государственных служащих по отношению к норме-идеалу (служение обществу) и степени активности/пассивности. Выделены четыре типа: два «нормальных» типа государственных служащих (активно принимающий норму (идеал служения обществу) и пассивно усваивающий норму-идеал) и два «аномальных» типа государственных служащих (активно не принимающий норму (идеал служения обществу) и пассивно не усваивающий норму-идеал). Для определения выделенных типов государственных служащих социологическими методами также была разработана авторская система эмпирических показателей. Количественно определена распространенность данных типов государственных служащих. «Нормальные» типы составляют в сумме 30%, из них: активно принимающие идеал служения обществу 9%, пассивно принимающие идеал служения обществу – 21%. «Аномальные» типы составляют 70%, из них: активно не принимающие идеал служения обществу – 24%, пассивно не принимающие идеал служения обществу – 46%.

5. Разработана система рекомендаций по регулированию управленческих аномалий на макро- и микроуровне системы государственной службы в контексте реализации реформы государственной службы. В целях регулирования поведения государственных служащих с учетом дифференцированного подхода к выявленным типам государственных служащих предлагается создание в каждом органе

государственной власти мобильных проектных социоинженерных групп. В их функции должна входить диагностика системных и поведенческих аномалий, типов служащих и коррекция их ценностных ориентаций, целей, норм.

**Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:**

1. Синергетический подход позволяет рассматривать государственную гражданскую службу как открытую нелинейную неравновесную систему. Характерным состоянием данной социальной системы являются колебания между хаосом и порядком, организацией и дезорганизацией, а ключевыми параметрами те, которые характеризуют неравновесность, дифференциацию, неустойчивость, разнородность.
2. Раскрыта взаимосвязь и взаимообусловленность иерархических элементов социальной системы общества, в которой системе государственной службы отводится роль посредника во взаимодействии общества и государства. Синергетическое понимание государственной гражданской службы предполагает выполнение ею функции обеспечения жизнедеятельности социума для целей устойчивости и упорядочения (социальное управление) при активной самоорганизации общества. Нарушение взаимодействия между ними влечет за собой неустойчивость и неупорядоченность социума и возникновение управленческих аномалий.
3. На основе теоретико-методологических подходов к аномалиям в социальных системах обосновывается, что понятие «аномалия» выступает более общим, родовым понятием по отношению к «девиации», «дисфункции», «патологии», «дезорганизации» и позволяет описывать отклонения социальной системы и ее подсистем от параметров порядка. Если социальная система находится в «нормальном» состоянии, ей присущи аномалии, но достигающие определенного предела распространенности, что позволяет системе сохранять устойчивость путем стремления к упорядоченности. В периоды нестабильности, неустойчивости системы аномалии получают широкое распространение и приводят к аномийному состоянию социальной системы. Поэтому необходимо регулярное систематическое комплексное исследование управленческих аномалий в государственной службе РФ, степени их распространенности и факторов, оказывающих влияние на их распространение.
4. К внешним факторам можно отнести социально-экономическую обстановку в обществе, состояние реформирования государственной службы, политическую ситуацию, состояние законодательной базы РФ, тип политического режима, доверие власти, состояние правовой культуры и правопорядка; к внутренним - заработную плату, льготы, компенсации, привилегии, доплаты (материальная обеспеченность), кадровую политику в органах государственной власти, статус государственных служащих, установки, ориентации, цели, нормы и т.д., распространенные в системе госслужбы, специальные нормативно-правовые акты при-

применительно к системе государственной службы, состояние административной и личностной культуры государственных служащих. Основными причинами управленческих аномалий в государственной гражданской службе являются изменения норм, ценностей и способов поведения на индивидуальном уровне государственных служащих.

5. Государственный служащий выступает как открытая нелинейная система, что позволяет обосновать необходимость анализа управленческих аномалий в государственной гражданской службе не только на макро, но и на микроуровне поведения отдельных элементов системы.

6. Высокая степень распространенности большинства аномалий в государственной гражданской службе свидетельствует о ее аномийном состоянии.

7. Реформа государственной службы, осуществляемая на макроуровне и затрагивающая формы и методы функционирования государственной гражданской службы, без учета микросоставляющей заранее обречена на провал. Изменения должны осуществляться на уровне отдельной системы, которой является государственный служащий. Полное устранение управленческих аномалий невозможно. Речь идет о регулировании степени их распространенности.

**Практическая значимость исследования.** Выводы, полученные в диссертационном исследовании, используются в разработке стратегии кадровой политики исполнительных органов государственной власти Свердловской области. Идеи, отраженные в работе, могут быть использованы для разработки программ реформирования государственной службы, в процессе преподавания курсов «Социология управления», «Система государственного управления», «Управление персоналом» и спецкурсов «Кадровая политика в органах государственной власти», «Социология государственной службы», «Реформа государственной службы», «Аномалии в государственном управлении», а также при составлении тематики курсов повышения квалификации и переподготовки работников органов государственной власти и местного самоуправления.

**Апробация результатов исследования.** Различные аспекты работы нашли отражение в одном информационно-методическом сборнике, 19 статьях и 1 тезисах доклада общим объемом 6,9 п.л. на 7 международных, 8 всероссийских и 5 региональных конференциях, 1 научно-практическом семинаре по проблемам государственного и муниципального управления, государственной службы, развития и управления современным российским социумом. Результаты эмпирических исследований по теме диссертации были обсуждены на круглом столе в Управлении профессиональной подготовки кадров и методической работы Правительства Свердловской области 2 июля 2004 года.

Материалы диссертации обсуждались на теоретических семинарах кафедры социологии и управления общественными отношениями Уральской академии

государственной службы, использовались автором в преподавании учебных курсов «Социология», «Социология управления».

**Структура диссертации.** Диссертационная работа объемом 192 стр. состоит из введения, двух глав, включающих 4 параграфа, заключения, списка литературы, содержащего 250 источников.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во Введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяется степень ее научной разработанности, формулируются цель и задачи исследования, определяются его объект и предмет, теоретическая и эмпирическая база, раскрывается научная новизна и положения, выносимые на защиту, апробация результатов исследования.

В первой главе диссертационного исследования **«Теоретико-методологические основы исследования управленческих аномалий в государственной гражданской службе»** рассматриваются основные теоретико-методологические аспекты проблемы изучения управленческих аномалий применительно к государственной гражданской службе, в контексте специфики функционирования системы государственного управления. Глава состоит из двух параграфов и носит теоретический характер. В первом параграфе **«Социолого-управленческий анализ государственной гражданской службы: теоретико-методологические подходы»** дается характеристика классических методологических подходов к объекту исследования, из постнеклассических подходов предпочтение отдается синергетическому, раскрываются значения основных понятий – управление, государственное управление, государственная служба.

Диссертант последовательно рассматривает становление научного знания об управлении, которое свидетельствует об исследованности и изученности данного феномена. В классической науке управление чаще всего понимается как целенаправленное воздействие управляющей подсистемы на управляемую подсистему, ориентированного на поддержание равновесия в последней. Управление определяется как деятельность по выработке проекта деятельности (информационного образца) и контроля за его реализацией. Социальное управление в самом общем плане – это обеспечение целостности, качественной специфики социально-экономической системы, ее воспроизводства и развития, поддержание устойчивости ее состояния. В более конкретном плане – это управление социальными процессами, регулирование основных жизненных параметров социальных систем, способ решения социальных проблем. В классической науке понятие «государственное управление» характеризует область научного знания и вид социального управления – практическую деятельность, связанную с решением проблем государственной организации и регулирования общественной жизни.



Синергетический подход как концентрированное выражение постнеклассической науки позволяет интегрировать макро- и микроуровни социологического анализа социальных явлений и процессов. В рамках социологии управления с позиций синергетики государственное управление есть не властное воздействие субъекта на объект, а взаимодействие управляющего субъекта с окружающей средой (управляемым субъектом) с целью познания ее объективных закономерностей и приспособления к ним. Другими словами, государственное управление есть синергизированная совокупность взаимодействий общества и государственного аппарата с целью упорядочения социума.

Диссертант отмечает, что государственная гражданская служба является подсистемой государственного управления и в контексте синергетического подхода предстает как открытая неравновесная, нестабильная, нелинейная система, находящаяся в точке бифуркации и подверженная влияниям флуктуаций. Цель государственной службы, осуществляющей социальное управление, состоит в упорядочении социума, в поддержании его устойчивости при активной самоорганизации общества. Согласно принципам системности и иерархичности любой элемент или часть системы также есть система и может рассматриваться только во взаимосвязке с другими элементами и системами. Так, государственная служба является подсистемой государственного управления, а система государственного управления предстает как подсистема государства. Между ними постоянно происходит обмен информацией, и это взаимодействие обладает экстропийным характером, в то время как отношения властного воздействия усиливают энтропийные тенденции. Именно поэтому автономия систем всегда относительна, а все социальные системы открыты, иначе их существование становится невозможным. Т.е. нет абсолютно автономных социальных сложноорганизованных систем и нет закрытых социальных систем.

Автор обращает внимание на то, что в контексте синергетики неустойчивость системы вызывается как внешними, так и внутренними факторами. Внешними – потому что система открыта и восприимчива к влиянию извне, внутренними – потому что составляющие ее подсистемы также оказывают влияние на ее поведение и создают неравновесность. Флуктуации извне могут изменить состояние системы также как и «малый толчок» изнутри. Именно поэтому диссертант применяет методологию синергетического подхода: в рамках классической науки сложно описать все явления и процессы, происходящие в сложноорганизованных социальных системах (таких как государственная гражданская служба), а принятие нелинейности развития, моментов неустойчивости и т.д. позволяет не только описать, но и объяснить все происходящее.

Автор утверждает, что современное состояние государственной гражданской службы и общества перед дальнейшим ветвлением эволюции характеризуется ди-

намическим хаосом, который можно представить как необходимый момент в развитии любой системы, ведущий к рождению нового порядка. Хаос, который всегда существовал на микроуровне, в подсистеме госслужбы может стать глобальным и проявиться на макроскопическом уровне. Поэтому актуальным для общества в целом и госслужбы в частности, становится выявление параметров порядка, способных вывести систему на новый путь развития, а не привести к ее разрушению. При этом, с точки зрения синергетики важно, каковы цели того или иного варианта пути развития, какова соответствующая им иерархия параметров порядка.

Государственный служащий является открытой нелинейной системой, для которой характерна дихотомия принадлежности к двум вышестоящим социальным системам: социуму и государственной службе. Поведение госслужащего позволяет ему «малым толчком» вызвать большие изменения в системе, которые могут быть как позитивными, так и негативными. Поэтому необходимым условием является рассмотрение аномалий в системе государственной службы не только на макро, но и на микроуровне поведения отдельных элементов системы.

Таким образом, *государственная гражданская служба, с точки зрения социологосинергетического подхода, – это открытая нелинейная социальная система, гармонично встроенная в иерархию социальных систем социума и выполняющая функцию обеспечения его жизнедеятельности для целей устойчивости и упорядочения (оказывающая социальные услуги обществу для его нормального развития).* Государственная служба выполняет роль посредника во взаимодействии общества и государства, одновременно являясь подсистемой и того, и другого. В случае целенедостижения, невыполнения системой государственной службы своего предназначения, нарушается принцип взаимного социального обмена государства и общества, что влечет за собой неустойчивость социума и возникновение аномалий.

Во втором параграфе первой главы «Управленческие аномалии в государственной гражданской службе: понятие, виды, факторы» диссертант разрабатывает понятие «управленческая аномалия в государственной гражданской службе», приводит классификацию управленческих аномалий и обосновывает систему факторов, влияющих на управленческие аномалии.

Проведенный автором анализ различных парадигмальных оснований нормы и отклонения от нее (парадигмы конфликта, структурно-функциональный анализ, социальная дезорганизация, психологическое направление, драматургический подход и этнометодология, теория стигматизации и т.д.) показал разнообразие существующих подходов. Рассмотрев понятия «девиация», «дисфункция», «патология», «дезорганизация», диссертант пришел к выводу, что понятие «аномалия» выступает более общим, родовым понятием по отношению к вышеперечисленным. В контексте синергетического подхода *аномалию можно определить как свойство*

*социальной системы и ее подсистем отклоняться от нормы, которое характеризует социальную систему на любом этапе развития.*

Если социальная система находится в «нормальном» состоянии, ей присущи аномалии, но достигающие определенного предела распространенности, что позволяет системе сохранять устойчивость путем стремления к упорядоченности. В периоды нестабильности, неустойчивости социальной системы аномалии получают широкое распространение и приводят к ее анонимному состоянию. Поэтому диссертант считает необходимым регулярное изучение степени распространенности аномалий и факторов, оказывающих влияние на их распространение.

Применительно к системе государственной гражданской службы автор рассматривает управленческие аномалии, т.е. свойства системы государственного управления отклоняться от параметров порядка. Под *управленческой аномалией в государственной гражданской службе* сонскателем понимается *свойство государственной гражданской службы как подсистемы государственного управления отклоняться от параметров порядка, связанное с рассогласованностью норм социума, государственной службы и государственных служащих*. Высокая степень распространенности управленческих аномалий в государственной гражданской службе приводит к неустойчивости общества.

Аномалии управления могут проявляться на уровне взаимодействия системы государственного управления и общества (недостижение государственной службой своей цели по обеспечению нормальной жизнедеятельности общества; отчужденность власти от населения (рассогласованность взаимодействия социума и государства, рассогласованность нормативных систем общества и государственной службы, отчужденность власти от народа, информационная закрытость органов государственной власти, классическое представление о государственном управлении как воздействии субъекта управления (государства в лице его органов) на объект управления (общество), что исключает диалог и демократические основы государственности), на уровне функционирования системы госслужбы (смещение цели, агнозия, нормотворческая дисфункция, бюрократизация, коррумпированность, nepотизм, некомпетентность, карьеризм, подмена общественных интересов групповыми, господство структуры над функцией, дублирование функций), на уровне основного элемента системы госслужбы – государственного служащего (консерватизм, конформизм, равнодушие, конфликтность, противодействие или бездействие, корыстные цели, безынициативность, коллективизм, ориентация на лидера, импульсивность).

В процессе теоретического анализа автором была разработана следующая система факторов, способствующих распространению аномалий в государственной гражданской службе: внешние (социально-экономическая обстановка в об-

служение в личных интересах, ориентация на карьеризм, невысокие моральные принципы, инициативность, коррупциогенность, приоритет не профессиональных качеств, а личных связей и заслуг, неверие в успех реформы, непринятие введения государственных стандартов оказания услуг; 4 тип - служение в интересах государства, ведомства, начальника, безынициативность, ориентация на случай и начальника, склонность к бюрократизму в профессиональной деятельности, педантичность и дисциплинированность.

Вторая глава диссертационного исследования **«Эмпирический анализ управленческих аномалий в государственной гражданской службе современной России и способы их регулирования»** посвящена конкретно-социологическому анализу факторов, влияющих на управленческие аномалии в государственной гражданской службе, степени их распространенности и способов их регулирования в современной России.

В параграфе первом **«Причины и степень распространенности управленческих аномалий в государственной гражданской службе»** анализируются факторы, оказывающие влияние на управленческие аномалии в государственной гражданской службе, определяется степень распространенности управленческих аномалий и типов государственных служащих по разработанным в теоретической главе типологиям.

Эмпирический анализ степени распространенности управленческих аномалий в государственной гражданской службе, проведенный автором, показал, что высокой степенью распространенности отличаются такие управленческие аномалии, как недостижение государственной службой своей цели по обеспечению нормальной жизнедеятельности общества; отчужденность власти от населения (рассогласованность взаимодействия социума и государства); рассогласованность нормативных систем общества и государственной службы; реформирование государственной службы как самоцель системы государственной службы; карьеризм; бюрократизм; корыстолюбие; волокита; имитация бурной деятельности; конформистское поведение; коллективизм; отсутствие инициативы; информационная закрытость государственной службы и ее отношений с обществом; бюрократизация государственной службы; nepотизм/ протекционизм. Низкую степень распространенности имеют такие управленческие аномалии как педантичность в исполнении обязанностей (чрезмерный ритуализм); бездействие.

Проведенное социологическое исследование среди государственных служащих Свердловской области позволило диссертанту определить степень распространенности типов государственных служащих. Согласно авторской типологии *«нормальные» типы составляют в сумме 30%, из них: активно принимающие идеал служения обществу 9%, пассивно принимающие идеал служения обществу – 21%. «Аномальные» типы составляют 70%, из них: активно не при-*

нимающие идеал служения обществу – 24%, пассивно не принимающие идеал служения обществу – 46%.

Степень распространенности типов государственных служащих, выделенных на основе типологии Р.Мертона, следующая: инноватор – 5%, конформист – 62%, мятежник – 6%, ретритист – 2% и ритуалист – 25%. На основании этого автор делает вывод, что среди государственных служащих преобладают типы, принимающие аномийную административную среду.

Диссертант акцентирует внимание на то, что управленческие аномалии в государственной службе обусловлены, прежде всего, переходным состоянием общества, неустойчивостью самой социальной системы. Обесценивание и переоценка норм, возникновение их полярности ведут к тому, что норма сама по себе является аномалией в отношении полярной ей нормы. Демократическое общество основано на принципах приоритета прав и свобод личности, прозрачности власти, активности гражданского общества. Все это постепенно формируется в массовом сознании (в том числе и у чиновников как части общества), эти принципы уже возведены в статус правовых норм, однако предыдущие периоды в развитии нашего общества по биологическим законам выживания «узаконили» в сознании общественности и антиподы этих принципов. Поэтому нормы-идеалы зачастую принимают форму аномалии, и наоборот - распространенные способы поведения - аномалия с точки зрения нормы-идеала.

Автор утверждает, для того, чтобы привести нормативную систему социума и нормативную систему государственной службы в состояние непротиворечия (их согласованность – основной параметр порядка для приведения социальной системы в устойчивое состояние посредством выбора положительно аттрактора), необходимо кардинальное изменение поведения государственных служащих.

С точки зрения синергетики открытые, нелинейные системы стремятся к упорядочению и устойчивости. Чтобы достичь данной цели, система должна выработать определенные параметры порядка, посредством которых она и будет поддерживать упорядоченность. В поведении системы эти параметры порядка выступают в качестве норм, поддерживаемых образцов, стандартов. Проведенное исследование позволило диссертанту выявить доминирующие нормы в поведении государственных служащих, выполняющих роль параметров порядка на уровне системы государственного служащего. Ими оказались бюрократизм, служение начальнику и личным интересам, коррупционность и т.д. Такие поведенческие нормы устремляют систему к хаосу, а не к порядку, они усиливают энтропийные тенденции. Однако государственный служащий является одновременно и подсистемой системы государственной службы, соответственно, его параметры порядка составляют основу параметров порядка системы государствен-

ной службы. И в целях устойчивости и упорядоченности система воспроизводит их в своем поведении.

Таким образом, автор делает вывод, что особого внимания в социологии управления заслуживает именно микроуровень рассмотрения системы государственной службы. Реформа, осуществляемая на макроуровне и затрагивающая формы и методы функционирования государственной гражданской службы без учета микросоставляющей, заранее обречена на провал. Изменения должны проводиться на уровне отдельной системы государственного служащего. Автор отмечает, что полное устранение управленческих аномалий невозможно, но и не нужно, так как это может привести к разрушению социальной системы. Прежде всего, необходимо определиться с теми формами государственно-правовой жизни, которые подойдут только к данной конкретной социальной системе. И эти параметры должны возникнуть в результате самоорганизации общества как социальной системы, самоорганизации властных институтов.

Второй параграф второй главы **«Перспективные направления реформы государственной гражданской службы как способа регулирования управленческих аномалий»** посвящен анализу реформы государственной службы, осуществляемой в России с начала 90-х годов, и разработке рекомендаций по оптимизации данной реформы в связи с необходимостью регулирования управленческих аномалий в контексте синергетического подхода.

Реформа государственной службы в Российской Федерации началась вместе с принятием в 1990—1994 гг. новых законов и других нормативных актов. Первые мероприятия осуществлялись без специально разработанного плана реформирования, без четких представлений о сути и этапах нововведений в сфере государственной службы. Только в конце 1993 г. одновременно с утверждением Указа Президента от 22 декабря 1993 г. «Положение о федеральной государственной службе» появились научные публикации на тему реформирования государственной службы.

Реформирование государственной службы, как отмечает автор, до планируемых пределов - длительный процесс, связанный (а во многом и зависящий от иных обстоятельств) с другими реформами, со многими дополнениями и изменениями, происходящими внутри самого государства и законодательства. Серьезный государственный подход к проблемам государственной службы требует учета многих факторов: управленческих, политических, экономических, правовых и социальных. Реформа государственного управления и реформа государственной службы взаимосвязаны между собой. Необходимо учитывать весьма интересный опыт дореволюционной и Советской России, а также международный опыт в данной сфере. Реформирование государственной службы в других госу-

дарствах - бывших социалистических странах - подтверждает, что этот процесс протекает медленно.

В Федеральной Программе реформирования государственной гражданской службы указаны основные причины необходимости изменения. Такими причинами явились управленческие аномалии, существующие в системе государственной службы. Анализ реализации поставленных в Программе задач показал, что из девяти приоритетных задач Программы реформирования государственной службы полностью выполнена 1, частично – 5. Три задачи (обеспечение информационной открытости, эффективные методы развития кадров госслужбы, выявление и разрешение конфликта интересов), направленные против карьеризма, бюрократизма и коррупции, остались невыполненными. Это сигнализирует об аномалиях государственного управления, о недостижении основной цели программного документа.

Принятая Концепция административной реформы, направленная, прежде всего, на исполнительные органы государственной власти, предполагает решение как раз нерешенных ранее задач. Однако, по мнению диссертанта, помимо этого необходимо обратить внимание на микроуровень системы государственной службы, на поведение государственных служащих, на способность системы к самоорганизации. Учет синергетических закономерностей существенно меняет традиционные представления в области управления. С точки зрения классических подходов эффект управляющего воздействия однозначно и линейно зависит от величины приложенных усилий. Государственная служба - сложноорганизованная система. Ей нельзя навязывать пути развития. Необходимо научиться понимать, чем и как можно способствовать ее собственным тенденциям развития. Иными словами, управление такой системой должно основываться на построении управляющего воздействия, согласованного с существом внутренних тенденций развивающейся системы.

Автор сформулировал необходимые условия для осуществления реформирования государственной гражданской службы с точки зрения социальной синергетики: во-первых, апелляция к выигрышному аттрактору, распространение идеи служения обществу и гражданам, четкая цель реформирования; во-вторых, учет временных компонентов и внешней общественной силы, участвующей в реализации и контроле процесса реформирования; в-третьих, должна быть разработана идеология и технология реформирования.

В результате анализа состояния реформирования государственной гражданской службы РФ были выявлены основные положительные и негативные моменты. Разработана система рекомендаций по оптимизации реформы на макро- и микроуровнях с учетом синергетического подхода с акцентом на регулировании таких управленческих аномалий, как бюрократизм, коррупция и карьеризм.

Автор предложил вариант создания мобильных проектных социоинженерных групп, задачей которых является реализация реформы на микроуровне в отдельном органе власти. Это позволяет запустить самоорганизацию внутри системы государственной гражданской службы, задать изначальную полисубъектность социального управления процессом реформирования, активизировать потенциальные возможности движения системы государственной службы от хаоса к упорядоченности, что позволит регулировать управленческие аномалии в государственной гражданской службе в сторону снижения степени их распространенности. В их функции должна входить диагностика системных и поведенческих аномалий, типов служащих и коррекция ценностных их ориентаций, целей, норм. Дифференцированный подход позволяет автору определить последовательность работы с типами государственных служащих в таких мобильных проектных группах.

**В Заключении** диссертационного исследования автор подводит итоги работы, обобщает полученные данные, формулирует выводы и высказывает практические рекомендации по оптимизации реформы государственной гражданской службы как способа регулирования управленческих аномалий.

**Основное содержание диссертационной работы и ее результатов** полностью отражено в 20 научных работах автора и 1 информационно-методическом сборнике, опубликованных в период 2001-2005 гг. В том числе:

1. О клановом характере административных отношений в современной России / Государственный служащий: проблемы и перспективы: материалы научной студенческой конференции. – Екатеринбург: УрАГС, 2001. – 0,3 п.л.

2. Социологический портрет современных российских государственных служащих (на примере УрФО) / Управление социальными процессами в регионах: Вторая российская научно-практическая конференция. Ч. 2: Социология регионального управления: сб. статей. – Екатеринбург: УрАГС, 2002. – 0,3 п.л.

3. Кадры государственной службы: социологический и социально-психологический анализ / Проблемы становления профессиональной государственной и муниципальной службы: материалы научной студенческой конференции. – Екатеринбург: УрАГС, 2002. – 0,3 п.л.

4. Государственная служба в системе взаимоотношений власти и общества / Связи с общественностью. Уральский вариант. Материалы студенческой научно-практической конференции / Под ред. д-ра политических наук Д.Л. Стровского. - Екатеринбург: Урал. гос. ун-т, 2003. – 0,2 п.л.

5. Развитие кадрового потенциала государственных органов как одно из условий реформы государственной службы / Россия и регионы: ориентиры молодежи в социальном, экономическом и политическом развитии: Доклады и вы-



ступления студентов VIII студенч. науч.-практич. конф.: в 4-х ч. ч. 4; - Челябинск: УрСЭИ Ати СО, 2003. – 0,2 п.л.

6. Современное состояние кадров государственной службы Свердловской области / Управление социальными процессами в регионе: третья Всероссийская научно-практическая конференция. Ч. 2.: Социология регионального управления: Сб. статей. – Екатеринбург: УрАГС, 2003. - 0,5 п.л.

7. Кадровый аспект реформирования государственной службы в РФ / Актуальные проблемы современной науки: Труды 4-й международной конференции молодых ученых и студентов. Социологические и гуманитарные науки. Части 40-41. Социология. Политология. Самара: СамГТУ, 2004. В соавторстве. - 0,4/0,2 п.л.

8. Репутационный менеджмент на службе государственного управления / Менеджмент 21в: проблемы качества: материалы 4 международной научно-практической конференции 15-16 апреля 2004г. -СПб.: Книжный дом, 2004. – 0,2 п.л.

9. Исследование инноваций в работе с кадрами исполнительных органов государственной власти / Материалы XLII Международной научной студенческой конференции «Студент и научно-технический прогресс»: Управление. – Новосибирск: СибАГС, 2004. - 0,2 п.л.

10. Социологический аспект исследования проблемы профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих / Управление персоналом: теория и практика. Материалы всероссийской научно-практической конференции. 25-26 июня 2004 г. - СПб.: Книжный дом, 2004. В соавторстве. 0,2/0,1 п.л.

11. RM и государственная служба / PR-дебют: Материалы V межвузовской студенческой научно-практической конференции 23 марта 2004 г.Екатеринбург: УрГЭУ. 2004. – 0,2 п.л.

12. Социально-профессиональный портрет государственного служащего исполнительных органов государственной власти Свердловской области / Модель специалиста XXI века в контексте модернизации высшего образования. Часть 2. Материалы Всероссийской научно-методической конференции. 15-17 сентября 2004 г. Тюмень: Тюменского государственного университета, 2004. – 0,3 п.л.

13. О реформировании государственной службы в РФ / Современное общество: вопросы теории, методологии, методы социальных исследований: Материалы VII Всероссийской научной конференции, посвященной памяти профессора З.И. Файнбурга, сентябрь 2004. Том 1. – Пермь: ПГТУ, 2004. – 0,2 п.л.

14. Социальный аспект реформирования государственной службы РФ / Управление социальными, экономическими и политическими процессами в российских регионах: Международная конференция: Ч. 1. Сб. статей. – Екатеринбург: Уральская академия государственной службы, 2004. – 0,2 п.л.

15. Кадровые службы в новых реалиях кадрового менеджмента / Россия и регионы: взаимодействие гражданского общества, бизнеса и власти: Материалы XXI Международной научно-практической конференции (15-16 апреля); в 6 ч. Ч. V. – Челябинск: Уральский социально-экономический институт АТиСО, 2004. – 0,4 п.л.

16. Разработка маркетинговой стратегии кадровой политики государственной службы Свердловской области. Информационно-методический сборник Управления профессиональной подготовки кадров и методической работы, Екатеринбург, 2004. В соавторстве. – 8/2 п.л.

17. Синергетический потенциал государственного управления // Вестник ВПО УГТУ-УПИ. Трансформация российского общества и актуальные проблемы социологии: материалы Всероссийской научно-практической конференции «XV Уральские социологические чтения «Возрождение России: общество – управление – образование – культура – молодежь». – Екатеринбург: ГОУ ВПО УГТУ-УПИ, 2005. – №3 (55). Ч. 2. – 0,2 п.л.

18. Управленческие аномалии в государственном управлении / Менеджмент XXI века: управление развитием. Материалы V международной научно-практической конференции, 14-15 апреля 2005 г. – СПб.: Книжный дом, 2005. В соавторстве. – 0,2/0,1 п.л.

19. Синергетический подход к управлению человеческими ресурсами / Студенческие инициативы и исследовательские проекты в области менеджмента, экологии, политики и культуры: материалы международной студенческой конференции, 11-15 апреля 2005 г. – СПб.: Астерион, 2005. – 0,2 п.л.

20. Управленческие аномалии в государственной службе / Тезисы докладов I Всероссийской научной конференции «Сорокинские чтения – 2004: Российское общество и вызовы глобализации». М.: Альфа-М, 2005. Т.3. – 0,2 п.л.

21. Социально-синергетический подход к государственному управлению в условиях трансформации общества / Государственное и муниципальное управление в России: реформы и перспективы развития: Материалы Всероссийской конференции 14 декабря 2004г. - Волгоград: ГОУ ВПО ВАГС, 2005. - 0,4 п.л.

Подписано в печать 04.02.2006. Формат 60х84/16.  
Бумага для множительных аппаратов. Гарнитура «Таймс». Ризограф.  
Уч.-изд. 1,15 л. Усл. п.л. 1,2. Тираж 100 экз. Заказ £

Редакционно-издательский отдел УРАГС.  
620219, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66.



